

監査委員に提出された文書に記録された政務調査活動の目的や内容等に係る情報の事務事業情報該当性(品川区) :
最判平成21年12月17日(判時2068号28頁、判タ1316号114頁)

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2012-05-16 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 高橋, 正人 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00006628

判例評釈

監査委員に提出された文書に記録された政務調査活動の 目的や内容等に係る情報の事務事業情報該当性(品川区) —最判平成21年12月17日（判時2068号28頁、判タ1316号114頁）

高橋正人

【事案の概要】

品川区の住民ら（X＝原告・控訴人・被上告人）は、区議会の特定の政党（以下、「本件会派」とする）が、区から交付された政務調査費を区政に関する調査研究と無関係な使途に使用しているとして住民監査請求をした。監査委員は、本件会派から任意で視察に関する文書（以下、「本件文書」とする）の提出を受けて監査を行い、住民監査請求に理由がないので棄却する旨、監査結果を書面通知した。

本件は、Xらが、住民訴訟を提起するとともに、品川区情報公開・個人情報保護条例（以下、「本件条例」とする）に基づき、本件文書の情報公開請求をしたが、品川区監査委員事務局長（Y＝被告・被控訴人・上告人）は、本件条例8条6号（規定ぶりは、情報公開法5条6号イと同じ）所定の非公開情報に該当するとして非公開決定（以下、「本件決定」とする）をしたのに対して、決定の取消及び公開の義務付けを求めた事案である。

原々審の東京地判平成19年12月21日（判時2054号14頁）は、非公開情報該当性を認めたのに対して、原審である東京高判平成20年7月17日（判時2054号9頁）は、非公開情報該当性を否定し、本件決定を取消し本件文書の開示を義務付ける注目すべき判断をしている。

なお、本件文書は、①支出年月日、②支出の相手方、③相手方の業態、④支出金額、⑤領収書宛名、⑥事業の目的及び性格、⑦行き先、⑧宿泊地、⑨調査日、⑩政務調査活動の詳細な内容、⑪区議会議員参加者及び同行参加者の人数が記載

されている。

品川区は、地方自治法100条13及び14項（当時－現在は14項及び15項）の規定を受けて、品川区議会における政務調査費の交付に関する条例（以下、「政務調査費条例」とする）を制定するとともに、品川区議会における政務調査費の交付に関する規程（以下、「政務調査費規程」とする－議長訓令）により政務調査費の使途基準を具体的に定めている。

【判旨】 破棄自判

(i) 「政務調査費条例及びこれを受けて定められた政務調査費規程は、会派の代表者は毎四半期が終了する都度、議長に対して明細書を添付して収支報告書を提出しなければならない旨定めているものの、これらの書式の様式は、概括的な記載がされることを予定しており、個々の支出に係る政務調査活動の目的や内容等が具体的に記載されるべきものとはしていない。また、上記条例等に、会派が上記の目的や内容等を監査委員を含め執行機関に具体的に報告しなければならないことを定めた条項は見当たらない。この趣旨は、政務調査費は議会の執行機関に対する監視の機能を果たすための政務調査活動に充てられることも多いと考えられるところ、執行機関と議会ないしこれを構成する議員又は会派（以下、併せて「議員等」という。）との抑制と均衡の理念にかんがみ、議会において独立性を有する団体としての自主的に活動すべき会派の性質及び役割を前提として、政務調査費の適正な使用についての各会派の自律を促すとともに、政務調査活動に対する執行機関や他の会派からの干渉を防止しようとするところにあるものと解される。

このような政務調査費条例及び政務調査費規程の定め並びにそれらの趣旨に照らすと、政務調査費条例は、政務調査費の支出に使途制限違反があることが収支報告書等の記載から明らかになるような場合を除き、監査委員を含め区の執行機関が、実際に行われた政務調査活動の具体的な目的や内容等に立ち入ってその使途制限適合性を審査することを予定していないと解される。」

(ii) 「政務調査費が本来上記のように執行機関に対する監視機能を果たすための活動としての性格を帯びていることに照らすと、区議会の議員等がその具体的な目的や内容等を監査委員に任意に回答する場合、監査委員限りで当該情報が活

監査委員に提出された文書に記録された政務調査活動の目的や内容等に係る情報の事務事業情報該当性(品川区)

用されるものと信頼し、監査委員においてもそのような保障の下にこれを入手するものと考えられる。仮に、そのような保障がなく、政務調査費活動に関し具体的に回答したところが情報公開の対象となり得るとすれば、区議会の議員等において、監査委員にその回答をすることに慎重になり、あるいは協力を一律に控えるなどの対応をすることも想定されるところである。そのような事態になれば、同種の住民監査請求がされた場合、正確な事実の把握が困難になるとともに、違法又は不当な行為の発見も困難になり、議員等の任意の協力の下に上記情報を入手して監査を実施した場合と比較して、監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることは明らかである。」(傍線部一筆者)

【検討】

(1) 本判決の原審もドラステックであったが、本判決は逆の意味でドラステックである。原審に対しては、関係者の監査委員への協力は任意のものであり、関係者に対する強制手段を監査委員は持たないため(地方自治法199条8項)、⑥、⑩及び⑪の文書が非開示情報に該当しないとすれば、今後の住民監査請求を含めた監査事務に支障が出るという指摘がなされるであろう(地方自治法199条8項の解釈につき、室井力=兼子仁『基本法コンメンタール 地方自治法(第4版)』204頁(磯野弥生)、松本英昭『要説 地方自治法(第4次改訂版)』467頁)。原々審の判断の方が、従来の実務対応とも合致していたと思われる(判時2054号10頁のコメントも参照)。

(2) 一方、最高裁判決は政務調査費条例(規程を含む)の趣旨から、原審の考え方である<議員等が正当な理由なく回答しない場合=政務調査活動が適正に行われていない>との推定の公式を覆すに当たって、判旨(i)においてこれまでに見られなかった<議会と執行機関との関係への言及>を行っている(傍線部参照)。場合によっては、この言及が一人歩きする可能性もあり、判旨(i)における言及(そこまで言及する必要があったのか)についての検討から始める。

1、政務調査費条例の解釈

(1) 周知のように、政務調査費を巡る住民監査請求・住民訴訟は各地で提起されており、政務調査費の支出の違法性の判断にあたっては、使途基準に従ったも

のであるかどうか争点となる(最近の事例として、仙台高判平成19年12月19日(判自310号11頁)、仙台高判平成19年12月20日(判自311号10頁)、仙台地判平成20年3月24日(判自314号27頁)、岡山地判平成21年2月17日(判自321号10頁)。なお、最判平成21年7月7日・判時2055号44頁は、「会派が行う」との要件(会派性の要件)に関して原審に差戻している—政務調査費に係る住民訴訟の分析として、友岡史仁「会派に対する司法統制と“自立性”の距離」法学セミナー667号46頁以下。同47頁に本判決について言及がなされている)。

判旨(i)の前半部は、政務調査費条例等の規定の解釈上、会派が支出の目的や内容等を監査委員を含めた執行機関に具体的に報告しなければならないことを定めた条項が存在しないことを指摘する(条例に関しては区長に対する返還を規定した9条のみ)。しかしながら、条例の規定のみで、前述の<正当な理由のない回答拒否=不適正な政務調査活動>という原審の推定を覆せないためか、更に政務調査費条例の解釈論へと進んでいる。

ところで、本判決は情報公開条例の解釈も問題になる。情報公開条例の解釈に関わる最高裁判決は多数出されているが、地方自治法の規定によるか情報公開条例の規定によるかで解釈が分かれた事例として最判平成13年12月14日(民集55巻7号1567頁)がある(法令と条例との矛盾抵触の事例ではない)。平成13年最判は、議会が実施機関に含まれていなかった当時の徳島県情報公開条例2条1項における「管理」の解釈論を示し、証書及び公文書類の「保管」を長の担任事務とする地方自治法149条8号の規定により、長が議会の予算関係文書を「管理」しているとした原審の判断を差戻している(宇賀克也『情報公開の理論と実務』59頁以下に、第1審判決から最高裁判決までの詳細な分析がなされている)。

しかしながら、本判決は情報公開条例と政務調査費条例の双方の解釈から非開示情報該当性の判断を行っている。原審及び原々審が、情報公開条例の解釈から事務事業情報該当性(監査事務への支障)を判断しているのとは対照的である。但し、政務調査費条例の解釈においては、次に述べるように地方自治法の趣旨も併せて解釈しなければならないと考えられるが、本判決は、政務調査費条例及び政務調査費規程の解釈のみに留まっている。

(2)判旨(i)の後半部は、議会と執行機関とを対置させる。しかしながら、

監査委員に提出された文書に記録された政務調査活動の目的や内容等に係る情報の事務事業情報該当性(品川区)

政務調査費条例(規程)の趣旨を<執行機関に対する監視機能>を中心に捉えることは、筋違いといえよう。そもそも政務調査費の根拠根拠(当時の地方自治法100条13項、14項)を明確化した平成12年の地方自治法改正の目的の一つは「地方議会の活性化」であり、「活性化」においては政策立案に関する調査研究が重視される。そして、地方自治法に根拠を有するものである以上、政務調査費条例の解釈においては、地方自治法の趣旨(現在の同法100条14項、15項)も併せて解釈する必要がある(原田光隆「政務調査費制度の概要と近年の動向」調査と情報608号2-3頁参照)。

判旨(i)後半部のもう一つの問題点として、判旨における<議会と執行機関との抑制と均衡の理念>の用いられ方がある。地方自治体に自主司法権を認めない通説(塩野宏『行政法Ⅲ(第3版)』156頁、宇賀克也『地方自治法(第3版)』112-113頁等)の理解からすれば、“三権分立”ならぬ“二権分立”の考え方を示しているといえるが、一般論としてはともかく(議決機関としての議会と執行機関としての長との間の均衡と調和については、憲法93条から導かれるとされる。野中俊彦ほか『憲法Ⅱ(第4版)』357-358頁)、本判決では、執行機関(監査委員)による政務調査費の用途制限適合性審査を制限的に解釈する文脈の中で用いられている(本判決による、政務調査費条例の解釈の帰結である)。

しかしながら、前述のように、地方自治法の趣旨ないしは平成12年の地方自治法改正の観点が抜け落ちている狭い政務調査費条例の解釈は妥当ではない。残念ながら、政務調査費条例及び政務調査費規程の条文に限定した解釈が、<議会と執行機関との抑制と均衡の理念>を強調するに至ったと考える。

なお、本判決では、<執行機関>と<議会>との対置に主眼が置かれているが、執行機関の多元主義との関係については、わずかに「監査委員は、中立的な監査機関であって・・・」と言及しているに留まる。長と教育委員会との関係につき、最判平成4年12月15日(民集46巻9号2753頁)は、「教育委員会と地方公共団体の長との権限配分にかんがみると、教育委員会がした学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関する処分・・・については、地方公共団体の長は、右処分が著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、右処分を尊重しその内容に応じた財務会計

上の措置を採るべき義務があり、これを拒むことは許されないものと解するのが相当である」 「同法（－地方教育行政の組織及び運営に関する法律－筆者注）に基づく独立した機関としての教育委員会の有する固有の権限内容にまで介入し得るものではなく、このことから地方公共団体の長の有する予算の執行機関としての職務権限には、おのずから制約が存するものというべきである」と述べている。

本判決で問題となっている<執行機関>は監査委員であり、その上で、判旨（i）は<執行機関>と<議会>を対置して、<議会と執行機関との抑制と均衡の理念>を強調する。

そこでは、<執行機関>内部での関係（長と監査委員）についての言及はない。地方自治体の執行機関に関しては、地方自治法上も多元主義と一体性の両面から規定しているが、判旨（i）は後者にのみ力点を置いて、執行機関と議会とを対置させているのである。（なお、執行機関の多元主義と一体性に関して、室井＝兼子・前掲書140－143頁（芝池義一）、宇賀・自治法193頁）。

（3）政務調査費条例（規程を含む）の解釈に、強引にせよ<議会と執行機関との抑制と均衡>を読み込むとすれば、政務調査費規程が議会に委ねられている点を強調する場合が考えられる（（1）で触れた最近の下級審判決（弘前市、仙台市、倉敷市）及び最判平成21年7月7日（函館市）の事例は、使途基準の細部も条例施行規則（長＝執行機関の規則）に委ねていた）。使途基準等の細部も執行機関が規律する場合（執行機関の規則によるケース）においては、本判決が触れる政務調査活動に対する執行機関の干渉の問題を避けることはできないであろうし、細部を執行機関が規律しているようでは「監視機能」を果たすことはできないからである。

前掲平成4年最判と同じく、住民訴訟における違法性の承継にかかわる最判平成15年1月17日（民集57巻1号1頁）は、前掲平成4年最判を引用した上で、「予算執行権を有する地方公共団体の長は、議会を指揮監督し、議会の自律的行為を是正する権限を有していないから、議会がした議員の派遣に関する決定については、これが著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵がある場合でない限り、議会の決定を尊重しその内容に応じた

監査委員に提出された文書に記録された政務調査活動の目的や内容等に係る情報の事務事業情報該当性(品川区)

財務会計上の行為を執る義務があり、これを拒むことは許されないものと解するのが相当である」と述べている。ここでは、議会と長を対置させた上で（前掲平成4年最判は執行機関相互の権限配分の問題）、議会議務局職員の財務会計法規違反を否定している（住民訴訟における違法性の承継についての分析は、碓井光明『要説 住民訴訟と自治体財務（改訂版）』147頁以下、南博方＝高橋滋編著『条解 行政事件訴訟法（第2版）』124頁以下（山本隆司）等）。

しかしながら、本判決においては、政務調査費規程に関して、議会の自律性に関する観点から何らかの見解が示されているわけではない（専ら、政務調査費条例と政務調査費規程の解釈に尽きる）。＜議会と執行機関との抑制と均衡＞について、本判決で言及する必要はなかったといえる。また、本判決は政務調査費条例（規程を含む）の解釈から「政務調査活動に対する執行機関や他の会派からの干渉を防止」を導いているが、少なくとも、平成4年最判及び平成15年最判で示された違法性の承継に関する「予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵がある場合でない限り」という判旨に照らすと、執行機関による（財務会計上の行為による）干渉は想定し難い。

2、非開示情報該当性の判断

(1) 判旨(ii)は、政務調査活動の執行機関に対する監視機能に再度言及する。確かに、議会の執行機関に対する監視機能は無視できないが（室井＝兼子・前掲書96頁、108－113頁（佐藤英善）、松本・前掲書292－294頁、宇賀・自治法182－184頁等／－地方自治法98条の検査権・監査請求権、同法100条の調査権がある－）、監視機能を中心にすえる解釈に問題があることは前述のとおりである。

議会の調査権を規定している地方自治法100条に政務調査費に関する規定が盛り込まれたことから、監視機能を強調する解釈もありうるかもしれないが、平成12年の地方自治法改正の経緯も踏まえれば、そのような解釈には難があるといえる（松本・前掲書277頁、原田・前掲論文1－3頁、近藤哲雄『自治体法（第1次改訂版）』170－171頁参照。従来は地方自治法232条の2に規定された補助金として扱われてきたものである）。本判決は、判旨(i)において専ら政務調査費条例及び政務調査費規程から＜執行機関に対する監視機能＞を論じており、地方自治法100条の規定は念頭に置かれていない。

判旨(ii)は、<本件文書の公開→今後の監査事務における支障(前述のように、関係者の協力はあくまでも任意であり強制力はない)→非開示情報に該当>という流れで構成され、原々審の判断枠組みとほぼ同じものである(判時2054号18頁)。実際、任意の立入検査等においては、今後の相手方の協力が得られなくなる可能性があるとして、非開示を妥当とする判決や答申が多い(法曹会『主要行政事件裁判例概観11—情報公開・個人情報保護関係—』224—242頁、第二東京弁護士会『情報公開・個人情報保護審査会答申例』211—228頁)。これまで、開示が妥当とされてきたのは、強制力のある場合や、当該情報が一般に入手可能もしくは入手できる情報から推測できる場合であったと考えられる。

以下、これまでの判例等と照らし合わせて、本件文書がこれらに該当するか検討してみることにする。

(2) 強制力に関しては、行政調査に伴う罰則規定が開示・不開示を考慮する際に考慮事項の一つにされている。東京高判平成15年11月27日(判時1850号41頁)は、消防法に基づく立入調査に関して、「消防法により罰則によって間接に強制されている立入検査を拒むなどした場合には、そのこと自体によって、その社会的信用が大きく失墜することは容易に予想することができる、そのような信用失墜の危険のほか、上記罰則が適用される危険すら顧みず、あくまで上記立入検査を拒む者が現れるということは、直ちには想定し難い」として、阿見町情報公開条例における公共秩序維持情報(同条例7条4号)および事務事業情報(7条7号)該当性を否定している。

民事訴訟法に基づく文書提出命令に関する事例であるが、最決平成17年10月14日(民集59巻8号2265頁)は、災害調査復命書のうち、調査担当者が職務上知ることができた当該事業者にとっての私的な情報について、聴取内容がそのまま記載されるわけではないことに加え、「調査担当者には事業場に立ち入り、関係者に質問し、帳簿、書類その他の物件を検査するなどの権限があり(労働安全衛生法91条、94条)、労働基準監督署長等には、事業者、労働者等に対し、必要な事項を報告させ、又は出頭を命ずる権限があり(同法100条)、これらに応じない者は罰金に処せられることとされていること(同法120条4号、5号)」等を考慮すると、本案事件に提出されることによって、「関係者の信頼を著しく損なうこと

監査委員に提出された文書に記録された政務調査活動の目的や内容等に係る情報の事務事業情報該当性(品川区)

になるということではできないし、以後調査担当者が労働災害に関する調査を行うに当たって、関係者の協力を得ることが著しく困難になるということもできない」と述べ、民事訴訟法220条4号ロに規定された「その提出により公共の利益を害し、又は公務の遂行に著しい支障を生ずるおそれがあるもの」には該当しないとの判断を示している(本決定と情報公開法制における事務事業情報との関係については、藤原静雄「判例解説」法令解説資料総覧293号77頁以下 [特に79-80頁])。

これらの判例からすると、あくまでも関係者の任意の協力を前提とする住民監査請求における提出文書について強制力の観点から開示の方向で論じることは難しいといえる。

(3) 次に、当該情報が一般に入手可能であるか、もしくは入手できる情報から推測できるケースについて検討してみる。この問題については、土地開発公社による買収価格、補償金等に関する情報について、最高裁判決が出されている(法曹会・前掲書260-261頁)。

最判平成17年10月11日(判時1913号45頁)は、公社が個人地権者から買収した土地の所在、地番及び地積、同土地上の建物の所在地及び面積並びに当該個人地権者の住所及び氏名に関する情報について、「一般に不動産登記簿に登録されて公示されているものである」旨指摘し、奈良県情報公開条例10条2号アの「法令等の規定により何人も閲覧することができる情報」に該当するとして個人情報該当性を否定するとともに、当該情報を開示することによって、「今後の県の用地買収事務の円滑な遂行に著しい支障が生ずるおそれがあるとはいい難い」として、事務事業情報該当性(同条例10条8号)を否定している(法人地権者に関しても同様な判断がなされている)。

更に、公社が個人地権者から買収した土地の買収価格に関する情報についても、公有地拡大の推進に関する法律7条の適用があり、「売買の当事者間の自由な交渉の結果が上記買収価格に反映することは比較的少ない」ことに加え、「当該土地の客観的性状から推認し得る一定の範囲内の価格であって、一般人であればおおよその見当をつけることができる」と述べ、同条例10条2号イの「公表することを目的として実施機関が作成し、又は取得した情報」に該当するとして個人情報該当性を否定するとともに、当該情報を開示することによって、「今後の県の

用地買収事務の円滑な遂行に著しい支障が生ずるおそれがあるとはいいい難いとして、事務事業情報該当性を否定している。

類似の事案である、最判平成18年7月13日(判時1945号18頁)も、大阪府における事業用地の取得価格について、「大阪府にける事業用地の取得価格は『公共用地の取得に伴う損失補償基準』(一昭和37年10月12日用地対策連絡会決定一筆者注)等に基づいて、公示価格との均衡を失することのないよう配慮された客観的な価格として算定された価格を上限とし、正常な取引価格の範囲内で決定されるものであること、公社による取得価格及び譲渡価格について、「公示価格を規準とし、公示価格がない場合又はこれにより難しい場合は近傍類地の取得価格を考慮した適正な価格によるものとされている」ことからすると、「売買の当事者間の自由な交渉の結果が反映することは比較的少ない」と述べている。

併せて、当該土地の買収価格等に影響する諸要因についても、「一般人に周知されている事項か、容易に調査できる事項であり」、価格及びその単価は、「一般人であればおおよその見当をつけることができる一定の範囲内の客観的な価格である」とし、大阪府情報公開条例(当時)9条1号(個人情報)該当性を否定するとともに、「大阪府における今後の用地事務の公正かつ適切な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあるということとはできない」として、事務事業情報(8条4号)該当性も否定している。

(4) 土地の買収価格に関するこれらの最高裁判決を参考にすると、原審における判断のうち⑥、⑩及び⑪を除いた文書の公開について、品川区における運用状況(政務調査費収支報告書の開示が会派に委ねられているのか、議会全体としてなされているか)を考慮して事務事業情報該当性を検討する余地は十分にあったと思われる(但し、品川区の政務調査費条例、政務調査費規程において閲覧や情報開示に関する規定はない)。

残念ながら、本判決は、判旨(i)で政務調査費条例及び政務調査費規程を狭く解釈して、<執行機関に対する監視機能>を強調し、判旨(ii)では、今後の監査事務への支障を強調することにより本件文書全てについて事務事業情報該当性を認め、この点について検討することはなかった。

監査委員に提出された文書に記録された政務調査活動の目的や内容等に係る情報の事務事業情報該当性(品川区)

しかしながら、仮に、議会全体として政務調査費や領収書の開示が積極的になされている状況であれば原審の以下の判断は、土地の買収価格に関する最高裁判決に照らしても、妥当なものであったといえるのではなからうか(判時2054号13頁)。

「本件文書は、あらかじめ次の各項目についての記載欄を設けた書式を用い・・・各事項を該当欄に記入した一覧表・・・であるところ、このうち、⑥、⑩及び⑪の三項目以外の事項については、その内容が監査委員において関係人の協力がなくても情報公開されている各会派の政務調査費収支報告書等から判明することについては、当事者間に争いはない。したがって、これらの事項に関する限り、仮に関係人の協力が得られなくとも、政務調査費収支報告書等によって情報を入手し監査することが可能であり、本件文書が提出された場合であっても、なお政務調査費収支報告書等と照合してその内容の正確性を監査する必要があるということが出来る。そうすると、前記事項については、本件文書の有無は、監査委員及びその事務局の負担の軽重には事実上の差があるとしても、正確な事実の把握の点にも、監査事務の適正な遂行の点にも実質的な影響を及ぼすものではなく、仮に関係人から迅速かつ任意の協力を得られなくなったとしても、監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められない。」

ここで言及されている「情報公開」とは、広義の情報公開(自主的な情報公開)の趣旨であると思われる(「広義の情報公開」については、稲葉馨ほか『行政法』138-139頁)。また、監査委員及び事務局の負担に関する言及は、原々審(判時2054号17-18頁参照)が事務事業情報該当性を認めるに当たって、根拠の一つとしている住民監査請求における諸規定(公表や60日以内の監査及び勧告)の問題は支障にならないという趣旨であろう(なお、住民監査請求のプロセスについては、碓井・前掲書60-70頁、園部逸夫編『住民訴訟』42-49頁(橋本勇)参照)。

(5) 原審においては言及されていないが、逗子市情報公開条例(当時)に基づき、監査委員が関係人から事情聴取した結果を記載した文書の非公開情報該当性が争点となった最判平成11年11月19日(民集53巻8号1862頁)の解釈について、X、Y双方から主張がなされている(原々審は本件条例とは規定振りが異なるとする)。平成11年最判においては、特に、審議検討情報該当性について(逗子市

条例(当時)5条(2)アーなお、本稿では触れないが、事務事業情報である5条(2)ウ該当性や、同情報との理由の差替えの問題もある—『行政判例百選II(第5版)』398頁(池田直樹))、「逗子市監査委員が監査を行うための資料として関係行政機関の職員から事情を聴取した結果を記載した文書の中には、地方自治法242条が監査結果を公開することを予定していないため、同監査委員限りで参考にするにとどめ公開することを前提として提供された機密にわたる情報が含まれている可能性があり、仮にそのような情報が含まれているとするなら、これを無条件で公開することは、関係行政機関との間の信頼関係を損ない、将来の同種の事情聴取に重大な支障を及ぼし、公正又は適正な監査を行うことができなくなるおそれがある」と述べて、審議検討情報に該当すると判断している。

平成11年最判における審議検討情報該当性の判断については、原審の判断が条例の誤った解釈に基づく形式的な判断にとどまっているものをとがめたものであり、「機密にわたる情報」が含まれていない場合にまで非公開とすべきと断定するのは誤りであるとの見解が示されている(『ジュリスト増刊 最高裁 時の判例I 公法編』171頁(大橋寛明))。

政務調査費の事案(事務事業情報該当性の事案でもある)である本件とは異なるが、非開示(非公開)の判断に関しては一定の歯止めをかける趣旨であったと解されよう。また、本判決の原審との関係では、「機密にわたる情報」の扱いが問題となる。後述する都道府県の政務調査費条例のように、閲覧請求権と情報公開条例における非開示情報との調整を図ることが望ましい。

平成11年最判の趣旨及び前述の土地の買収価格に関する平成17年最判・平成18年最判の趣旨からすると、仮に議会全体で情報公開を行っている状況であるならば、本判決の原審が開示すべきとした本件文書のうち、⑥、⑩及び⑪を除いた部分は、事務事業情報該当性は否定されるべきであったといえよう。

3、政務調査費条例の問題点と本判決の影響

(1) 前述のように、政務調査費に関する規定の整備に当たっては、「地方議会の活性化」が背景にあるが、同時にその用途の透明性の確保が求められていたところである。旧自治省による各都道府県宛での通知においても(「地方自治法の一部を改正する法律の施行について(通知)」平成12年5月31日自治行第32号)、

監査委員に提出された文書に記録された政務調査活動の目的や内容等に係る情報の事務事業情報該当性(品川区)

情報公開の促進と使途の透明性確保について言及がなされていたところである(松本・前掲書277頁、原田・前掲論文3頁参照)。

しかしながら、透明性確保に向けた動きは鈍く、各地方自治体の政務調査費条例を見る限り、収支報告書の閲覧を明示しているのは都道府県と一部の市町村にすぎない(原田・前掲論文4頁によれば、各地方議会に概ね共通する仕組みとして、収支報告書を住民等が閲覧請求できることを挙げているが、市町村においては、条例や規則等に規定するのではなく実務上の運用に委ねられているところも多いということになる)。使途基準の明確化や領収書添付については、透明性を高める動きが出てきていると指摘されているが、全体としては、なお発展途上の状況にあるのではなからうか(原田・前掲論文5頁以下に各地方自治体の動向についての言及がなされている)。

なお、求められている情報公開の促進と使途の透明性確保については、各地方自治体における情報公開条例に基づいた開示のみならず、前述した自主的な情報公開(広義の情報公開)であろう。閲覧制度はここに含まれると考えられるが、同時に情報公開条例に規定された非開示情報との兼ね合いが問題になる。この点に関して、都道府県の政務調査費条例においては閲覧請求権を明示するとともに、情報公開条例に規定された非開示情報をその対象から外すことにより相互の調整を図っているものが多い(宮城県議会における政務調査費の交付に関する条例17条2項、3項/新潟県政務調査費の交付に関する条例13条2項、3項/静岡県政務調査費の交付に関する条例12条2項、3項等)。

(2) 本判決は、直接的には情報公開に関するものであり、政務調査費に関する住民訴訟ではないものの、<執行機関に対する監視機能>を強調しているだけに、各地で提起されている政務調査費の返還請求訴訟に影響を与えることは否定できない。

政務調査費に関して最低限の条例事項は法律で規定されているが(地方自治法100条14項、15項)、細部は執行機関(通常は長)の規則もしくは議会の内規(住民に対する拘束力を持たないという趣旨で、“行政内規”が用いられることがあるが(兼子仁=北村喜宣=出石稔『政策法務事典』69頁)、本稿では本判決の事例のように、議会が規定している内部的な規程という趣旨で用いる)が規律して

いるのが現状である。住民監査請求や住民訴訟において争点となる使途基準の詳細も条例事項ではなく規則もしくは議会の内規に委ねている自治体が多い。本判決は議会の内規(議長訓令)のケースであり、規則により細部が規定されているケースにおいても、<執行機関に対する監視機能>を持ち出すことはできないであろう。1(3)でも述べたように、そもそも細部まで執行機関の規則が規律しているケースにおいて、<執行機関に対する監視機能>などは期待できるものではない。

従って、直接的にせよ間接的にせよ、今後本判決の影響が考えられるのは、議会の内規によって政務調査費の細部が規律されているケースのみであると考えられる。

本判決の影響の問題とは別に、「議会の活性化」の観点からすれば、本来細部は規則ではなく議会による内規によって規定するべきであろう。執行機関に対する監視機能以上に議会の政策立案能力が問われていることからすれば、執行機関の規則に政務調査費条例の細部まで委ねている状況はこれに相反することになるといえる。

但し、現在の各地方自治体における対応は、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会によるモデル条例に依拠している事例が多いとされ(原田・前掲論文3-4頁参照)、議会の独自性が発揮されているとはいえない。前述した各都道府県の政務調査費条例における情報公開のあり方も、この観点から見ると必ずしも評価されるものではないといえる。

同様の問題は、議会の定める会議規則(地方自治法120条)についても指摘されている(高田敏=村上武則『ファンダメンタル地方自治法(第2版)』174頁(駒林良則))。

* 本稿は、本年2月の東北大学公法判例研究会での報告に、研究会での指摘を踏まえ加筆・修正したものであるが、政務調査費に関する重要判決が本判決後も出されている。

最判平成22年3月23日(判タ1323号82頁)は、政務調査費が使途基準に反するものではないとする原審の判断を差戻している(任期満了近くにおける物品購入の事例)。一方、最決平成22年4月12日(判時2078号2頁)は、政務調査

費報告書等の文書提出命令について、民訴法220条4号ニの「専ら文書の所持者の利用に供するための文書」に該当すると判断した。本決定は、同じく調査報告書等の民訴法220条4号ニ該当性を認めた平成17年11月10日（民集59巻9号2503頁）を引用している。

判時2068号30頁のコメントからすると、本判決の論理も平成17年の最高裁決定に依拠しているようである。しかしながら、会派や議員の独立性・自主性の尊重を強調することで政務調査費の使途の透明性の問題が曖昧になってはならないのであり（この政務調査費制度の本来の趣旨は、平成17年決定に関する調査官解説も認めるところである。『ジュリスト増刊 最高裁 時の判例V』244頁（長屋文裕）、平成17年決定も併せて、見直しが必要であろうと思われる。